

### Nationale Menschenrechtsinstitutionen nach Gewaltkonflikten: Auftrag, Erfahrungen und Herausforderungen

Würth, Anna

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Deutsches Institut für Menschenrechte

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Würth, A. (2017). *Nationale Menschenrechtsinstitutionen nach Gewaltkonflikten: Auftrag, Erfahrungen und Herausforderungen*. (Information / Deutsches Institut für Menschenrechte, 6). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51612-9>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### **Terms of use:**

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Nationale Menschenrechtsinstitutionen nach Gewaltkonflikten

Auftrag, Erfahrungen und Herausforderungen

## Information

**Wie gehen Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) mit menschenrechtlichen Auswirkungen von Diktatur und (Bürger)krieg um? Wie tragen sie durch ihr Mandat – die Menschenrechte zu fördern und zu schützen – zu Prozessen der Übergangsjustiz bei? Und welche Schlussfolgerungen ziehen sie daraus? Das Deutsche Institut für Menschenrechte<sup>1</sup> ist diesen Fragen nachgegangen und zeigt auf, welche Aufgaben NMRI übernehmen können, wenn Staaten Gewaltkonflikte aufarbeiten.**

Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) haben ein breites Mandat zu Schutz und Förderung aller Menschenrechte. Sie werden auf der Grundlage der Verfassung oder eines Gesetzes eingerichtet und staatlich finanziert, handeln jedoch unabhängig vom Staat. Als lokale Institutionen sind sie in der Lage, im eigenen Land die Umsetzung der Menschenrechte zu überwachen. NMRI bilden eine Brücke zwischen Zivilgesellschaft und Staat sowie zwischen der nationalen, regionalen und internationalen Ebene des Menschenrechtsschutzes. Sie bringen also die internationalen Menschenrechtsverträge gleichsam nach Hause.

NMRI sind in einem internationalen Dachverband (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI), vier regionalen Verbänden und einer Reihe subregionaler Netzwerke organisiert. GANHRI unterzieht alle NMRI regelmäßig einer Überprüfung, ob sie den internationalen Maßstäben, den so genannten Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen, entsprechen. Die Pariser Prinzipien geben Mandat, Funktionsweise und Struktur

von NMRI vor und garantieren ihre Unabhängigkeit. Dieses Prüf- und Akkreditierungsverfahren ist von den Vereinten Nationen anerkannt.

Die vier regionalen Verbände der NMRI beschäftigen sich mit den Auswirkungen von Gewaltkonflikten auf die Menschenrechte. So erarbeitete das Afrikanische Netzwerk (NANHRI) 2014 eine Bestandsaufnahme der bestehenden NMRI-Beiträge zur Bearbeitung von Gewaltkonflikten in Afrika und der diesbezüglichen Schwierigkeiten für die jeweiligen NMRI.<sup>2</sup> NMRI im Europäischen Netzwerk (ENNHRI) empfahlen in ihrer Kiew-Erklärung von 2015 Arbeitsbereiche und -weisen in Konfliktsituationen und wollen ein entsprechendes Projekt im Rahmen von ENNHRI umsetzen.<sup>3</sup>

Die Pariser Prinzipien machen keine Aussage dazu, ob und wie sich NMRI mit den Auswirkungen von gewaltsamen Konflikten wie zum Beispiel (Bürger)krieg oder Völkermord beziehungsweise mit Übergangsjustiz beschäftigen sollen, sondern geben nur vor, dass ihr Mandat so breit wie möglich sein soll.<sup>4</sup> Der Unterausschuss für Akkreditierung formuliert in seinen Konkretisierungen der Pariser Prinzipien (Allgemeine Beobachtungen genannt) jedoch Erwartungen an NMRI in Situationen eines Putsches oder eines Notstandes: NMRI sollten dann "besonders wachsam sein, verstärkt auf ihre Unabhängigkeit achten und sich strikt an ihr Mandat halten."<sup>5</sup> Ein Notstand, so die Allgemeinen Beobachtungen weiter, habe dramatische Auswirkungen auf Menschenrechte und vor allem auf Gruppen in verwundbaren Lebenslagen. NMRI haben damit eine Schlüsselrolle, mutmaßliche

Verletzungen der Menschenrechte “schnell, gründlich und effektiv“ zu untersuchen.<sup>6</sup>

### Herausforderungen für NMRI

In vielen Ländern wird versucht, nach dem Ende eines gewaltsamen Konfliktes die Vergangenheit aufzuarbeiten, zum Beispiel durch Gerichtsverfahren oder Wahrheitskommissionen. Dabei sollen die Ursachen eines Gewaltkonfliktes geklärt und die Verantwortlichkeiten für Menschenrechtsverletzungen ermittelt werden. Regierungen, Parlamente oder auch zivilgesellschaftliche Organisationen setzen dafür häufig entsprechende Einrichtungen der so genannten Übergangsjustiz<sup>7</sup> ein. So wurde in Lateinamerika in den 1980er und 1990er Jahren eine Reihe von NMRI eingerichtet, um die Folgen der Militärdiktaturen aufzuarbeiten. Andere NMRI wurden als Teil von Friedensabkommen gegründet (zum Beispiel in El Salvador, Bosnien, Sierra Leone, Südafrika, Ruanda, Afghanistan) beziehungsweise durch Verfassungen angeordnet, die nach Ende eines Gewaltkonfliktes erarbeitet wurden.<sup>8</sup>

Die Dokumentation vergangener Menschenrechtsverletzungen ist für NMRI genauso herausfordernd wie für spezialisierte Institutionen, zum Beispiel Wahrheitskommissionen, vor allem, wenn die Verletzungen Jahre oder gar Jahrzehnte zurückliegen.<sup>9</sup> Politisch brisante Prozesse, beispielsweise Amnestieentscheidungen, können die Arbeit von NMRI und anderen Institutionen der Übergangsjustiz ebenfalls erschweren, da die Dokumentation und Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen in solchen Fällen häufig behindert wird.<sup>10</sup>

Es gibt weitere Herausforderungen für NMRI, die in die Bearbeitung eines Gewaltkonflikts eingebunden sind. Zwar spielen NMRI nach Gewaltkonflikten eine wichtige Rolle, da in solchen Zeiten die „Menschenrechte am meisten gefährdet“ sind.<sup>11</sup> Jedoch passen viele Staaten ihre allgemeine Politik, einschließlich ihrer Ausgabenpolitik, den ökonomischen Herausforderungen des Wiederaufbaus an. Dies kann dazu führen, dass NMRI unter finanziellen oder politischen Druck geraten, während gleichzeitig ihre Aufgaben wachsen. In vielen Fällen springt die internationale Gebergemeinschaft ein; allerdings birgt dies oft Risiken für die autonome Schwerpunktsetzung und Nachhaltigkeit der Aktivitäten der NMRI.<sup>12</sup> Konzentrieren

sich NMRI zu sehr auf Menschenrechtsverletzungen der unmittelbaren oder auch länger zurückliegenden Vergangenheit, laufen sie zudem Gefahr, dass sie aktuelle Menschenrechtsprobleme, die keinen vordergründigen Bezug zum Konflikt haben, vernachlässigen, so zum Beispiel häusliche Gewalt gegen Frauen und Kinder oder die Rechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Trans\* und Inter\*-Menschen (LSBTI).

Chancen für NMRI, nach einem Gewaltkonflikt die Menschenrechte zu fördern und zu schützen, bestehen in ihrer Verfasstheit: Anders als viele Institutionen der Übergangsjustiz sind sie auf Dauer angelegt. So können sie über einen längeren Zeitraum verfolgen, wie die Empfehlungen der verschiedenen Mechanismen der Übergangsjustiz umgesetzt werden, zum Beispiel Empfehlungen zu Entschädigung oder grundlegenden Reformen. Dieses notwendige Monitoring wird oft vernachlässigt, wenn sich die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft nach Ende einer akuten Gewaltphase anderen Themen zuwendet. Eine weitere Chance von NMRI besteht in der von den Pariser Prinzipien vorgeschriebenen Vielfalt ihrer Mitgliedschaft und Mitarbeitenden. Wenn eine NMRI professionelle Vertreter\_innen aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen inklusive der Zivilgesellschaft beschäftigt beziehungsweise gut mit ihnen vernetzt ist, kann sie auch bei der Bearbeitung eines Gewaltkonflikts glaubwürdig agieren.

### Förderung von Menschenrechten nach Gewaltkonflikten

NMRI sollen Menschenrechte zu jeder Zeit fördern, gerade auch während und nach einem Konflikt.<sup>13</sup> Die Förderung von Menschenrechten, etwa durch Menschenrechtsbildung, Beratung von Entscheidungsträger\_innen sowie Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit, muss dabei strategisch angelegt sein. Andernfalls bleibt sie eine Sammlung von Einzelmaßnahmen, die das zentrale Ziel der Menschenrechtsbildung – nämlich Veränderungen bei Haltung und Verhalten – verfehlt. Daher verbinden viele NMRI ihr Engagement zur Förderung der Menschenrechte strategisch mit Aktivitäten zum Schutz der Menschenrechte (siehe weiter unten) und überlegen frühzeitig, wie solche Aktivitäten an andere Institutionen übergeben werden können, damit sie Breitenwirksamkeit entfalten.

Ein Beispiel ist das gezielte Training für professionelle Gruppen, die strukturelle Veränderungen in Richtung einer Kultur der Menschenrechte nach Gewaltkonflikten vorantreiben können. Zu diesen Gruppen gehören zum Beispiel Polizei und Militär, aber auch Wahlbeobachter\_innen sowie Beschäftigte im Justizwesen. Auch die Arbeit mit Multiplikator\_innen ist relevant – wenn NMRI mit Bildungsverwaltungen und Lehrkräften Menschenrechte in den Curricula von Schulen verankern oder mit Medien arbeiten, die die Rolle und Bedeutung von Menschenrechten einer breiten Öffentlichkeit vermitteln. Nach einem Gewaltkonflikt ist eine Reflektion über die Vergangenheit unabdingbare Grundlage, um notwendige strukturelle Veränderungsprozesse in Gang zu bringen und Versöhnung zu ermöglichen. Dies muss auch die Haltungen von Individuen und Gruppen erfassen, die oft von jahrelanger Gewalt, Hass und Straffreiheit geprägt sind. Da in Post-Konfliktgesellschaften in der Regel kein Konsens besteht, was die Einschätzung der Vergangenheit und die Haltung dazu betrifft, ist die Förderung der Menschenrechte für NMRI gleichzeitig eine große Chance und Herausforderung.

Die NMRI Georgiens führt regelmäßig öffentliche Veranstaltungen für verschiedene Zielgruppen durch und wählt dafür Themen, die mit Konflikten im Land verbunden sind, zum Beispiel die Rechte von ethnischen Minderheiten und Binnenvertriebenen. Die Aktivitäten sind auf verschiedene Zielgruppen zugeschnitten, darunter auch Jugendliche. Die NMRI bemüht sich weiter um Wahrheitsfindung und Befähigung derjenigen, die durch die Konflikte in ihren Rechten verletzt wurden, ihre Rechte zu kennen und einzufordern. So befördert die NMRI einen gesellschaftlichen Dialog, in dem die menschenrechtlichen Nachwirkungen der Konflikte bearbeitet werden können.

Die Förderung der Menschenrechte liegt im Kernmandat von NMRI. Sie ist aber auch eine Verpflichtung der Staaten, die die Menschenrechtsverträge ratifiziert haben, und die ihnen die NMRI nicht abnehmen kann oder sollte. Dies gilt auch für die Übergangsjustiz: Dort finden sich viele NMRI in einer Situation wieder, in denen Staaten unwillig sind, ihren Verpflichtungen zur Förderung der Menschenrechte nachzukommen – wie das folgende Beispiel Afghanistans zeigt.

NMRI müssen dann entscheiden, wie sie selbst ihr Mandat zur Menschenrechtsförderung erfüllen und gleichzeitig vom Staat die Umsetzung seiner Verpflichtung fordern.

In Afghanistan führte die NMRI 2002 umfassende Konsultationen durch und legte die Ergebnisse 2005 in ihrem Bericht „A Call for Justice“ vor. Die über 4.000 befragten Personen waren erleichtert, Gehör zu finden und mehr als bereit, Themen der Übergangsjustiz zu diskutieren. Der Bericht beschreibt die Vielzahl der begangenen Menschenrechtsverletzungen. Er enthält Vorschläge für gerichtliche und außergerichtliche Abhilfe und für eine Politik der Reform und Versöhnung. Die Vorschläge mündeten in einen Aktionsplan der Regierung zu Frieden, Gerechtigkeit und Versöhnung, an dessen Entwicklung die NMRI beratend beteiligt war. Allerdings hat die Regierung diesen Plan weder umgesetzt noch durch andere Schritte ersetzt.<sup>14</sup>

## Schutz der Menschenrechte

Der Unterausschuss für Akkreditierung des Dachverbandes der NMRI definiert die Schutzfunktionen von NMRI als solche, die „vorliegende Menschenrechtsverletzungen angehen und versuchen, sie zu verhindern. Das umfasst Monitoring und Untersuchungen von und Berichterstattung über Menschenrechtsverletzungen und kann auch die Behandlung von Einzelfällen beinhalten.“<sup>15</sup> Wie wirksam die Arbeit der NMRI in diesem Bereich ist, hängt wesentlich davon ab, ob sie Menschenrechtsverletzungen unabhängig und professionell untersuchen und die Ergebnisse öffentlichkeitswirksam aufbereiten und präsentieren kann. Genauso wichtig ist das konsequente Eintreten für die Umsetzung der eigenen menschenrechtlichen Empfehlungen.

## Monitoring und Berichterstattung

In Post-Konfliktsituationen sind sowohl das regelmäßige als auch das ad-hoc Monitoring wichtige Instrumente, um Menschenrechtsverletzungen aufzudecken und langfristig zu verhindern. Besonders wichtig ist dabei, dass NMRI auch die Situation in entlegenen Regionen beobachten. Monitoring kann ebenfalls dabei helfen, die Umsetzung von Menschenrechten in einer Übergangszeit zu erfassen und alte oder neu entstehende Muster von Menschenrechtsverletzungen frühzeitig zu erkennen.

In vielen Post-Konfliktgesellschaften unternehmen NMRI diese Aufgabe gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Dies sichert die Unparteilichkeit und Transparenz des Monitorings zusätzlich ab, verbessert seine Qualität und lässt die Anzahl der Personen wachsen, die die Menschenrechtslage qualifiziert beobachten können.

Die NMRI in Georgien unternimmt regelmäßige und unangekündigte Besuche in Einrichtungen, wo Menschen ihre Freiheit entzogen ist. 2015 wurden zum Beispiel 3.300 inhaftierte Personen aufgesucht.<sup>16</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen bestätigen, dass die Anzahl der Beschwerden über mutmaßliche Folter in der Untersuchungshaft durch dieses Monitoring zurückgegangen ist.<sup>17</sup> Auch der UN-Sonderbericht-erstatte zu Folter war beeindruckt von den „drastischen Veränderungen“ in Georgien, obgleich es weiterhin noch viel Verbesserungsbedarf gebe.<sup>18</sup> Die NMRI beobachtet die Lage auch in Regionen, in denen Binnenvertriebene leben, und hat sich dafür mit verschiedenen Nichtregierungsorganisationen zusammengeschlossen. Dennoch bleiben die Folgen des Kaukasuskriegs von 2008 in Georgien weiterhin spürbar. Die NMRI erklärte 2014, dass die Regionen Abchasien und Süd Ossetien noch immer „schwarze Löcher für den Menschenrechtsschutz“ seien, und forderte eine internationale Monitoring-Mission, um Enteignungen, ethnische Diskriminierung und Entführungen anzugehen.<sup>19</sup>

Gewaltkonflikte führen dazu, dass Menschen sich außerhalb des Landes beziehungsweise in andere Regionen des Landes flüchten. Als nationale Institutionen mit vier regionalen und einem internationalen Dachverband sind NMRI gut in der Lage, die Situation von Geflüchteten und Binnenvertriebenen langfristig zu beobachten und für ihre Rechte einzutreten. Gerade Binnenvertriebene werden oft „vergessen“, wenn die „heiße Phase“ eines Konflikts vorbei ist. Mit der weltweit zunehmenden Tendenz, anerkannte Flüchtlinge, Migrant\_innen und Binnenvertriebene als Risiko für die nationale Sicherheit wahrzunehmen, halten es viele NMRI für unabdingbar, sich für deren Rechte einzusetzen.<sup>20</sup> Dafür brauchen NMRI eine strategische Sicht auf die Art und Dauer ihres Engagements, vor allem mit Blick auf Binnenvertriebene, denn auch hier

können sie die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen durch den jeweiligen Staat nicht ersetzen.

Die afghanische NMRI unternahm neben der oben erwähnten Konsultation zur Übergangsgerechtigkeit auch eine umfassende Dokumentation der konfliktbezogenen Menschenrechtsverletzungen zwischen 1978 bis 2001, und zwar in jeder einzelnen Provinz und von allen an den jeweiligen Konflikten beteiligten Parteien. Dies war von besonderer Bedeutung, da die meisten Afghan\_innen nicht wussten, dass außer ihnen selbst und ihren Familien viele weitere Menschen in anderen Regionen und zu anderen Zeiten von Menschenrechtsverletzungen betroffen waren.<sup>21</sup> Die Dokumentation ähnelte der Untersuchung einer Wahrheitskommission. Allerdings wurde der 800 Seiten starke Bericht bislang nicht veröffentlicht und einer der für die Dokumentation verantwortlichen Menschenrechtskommissare 2011 des Amtes enthoben. Beobachter\_innen kritisieren, dass die afghanische NMRI in diesem Bereich zum Schweigen gebracht wurde und die Bemühungen um Übergangsgerechtigkeit in Afghanistan ins Stocken kamen, wenn nicht sogar gescheitert sind.<sup>22</sup>

Die systematische Beobachtung und Dokumentation von vergangenen und anhaltenden Menschenrechtsverletzungen kann wie im Fall von Afghanistan einen zentralen Teil der Übergangsgerechtigkeit ausmachen. Das Beispiel Afghanistan zeigt jedoch auch, dass dies eine sehr schwierige, politisch heikle und auch gefährliche Aufgabe ist, besonders wenn mutmaßliche Täter weiterhin politische Macht ausüben und die Arbeit der NMRI behindern.

### Behandlung von Einzelfällen

Die Pariser Prinzipien schreiben NMRI nicht vor, dass sie Einzelfälle behandeln müssen, aber ein Großteil aller A-akkreditierten NMRI tut dies und betrachtet es als Kern ihres Mandats. Die Behandlung von Einzelfällen kann auch ein wichtiges Mittel sein, die anhaltenden Wirkungen von Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit anzugehen. Ob die Behandlung von Einzelfällen durch NMRI auch eine präventive Wirkung hat, hängt davon ab, welche Folgemaßnahmen die NMRI und der Staat unternehmen.



Für eine wirksame Behandlung von Einzelfällen sollten NMRI diese Funktion mit ihren anderen Aufgaben – Monitoring und Förderung der Menschenrechte – strategisch verbinden. Dies ermöglicht ihnen, systemisch bedingte Menschenrechtsverletzungen auf die politische Tagesordnung zu setzen und die entsprechenden Interessengruppen dabei zu beraten, wie man diese beenden kann.<sup>23</sup>

Geht es um die Nachwirkungen vergangener Menschenrechtsverletzungen, stehen die NMRI bei der Behandlung von Einzelfällen vor besonderen Herausforderungen. So sind gründliche Untersuchungen oft nicht möglich, solange in einem Land die Waffen nicht schweigen. Detaillierte Nachforschungen sind jedoch unabdingbar, zum einen zu dokumentarischen Zwecken, zum anderen zur Beweissicherung, sollte ein Fall vor Gericht kommen. Die Gleichbehandlung aller Beschwerdeführer\_innen ist dabei von zentraler Wichtigkeit: Eine NMRI muss Beschwerden aller Parteien eines Konfliktes entgegennehmen und für sie zugänglich sein, auch wenn die NMRI vom Staat finanziert wird, der häufig eine der Konfliktparteien ist. Daher sind die Erwartungen der Bevölkerung an die Einzelfallbehandlung durch NMRI in Post-Konfliktsituation hinsichtlich ihrer Sichtbarkeit, Unparteilichkeit und Legitimität besonders hoch. Um dem Anspruch zu genügen, richten zum Beispiel viele NMRI mobile und/oder regionale Büros ein, um der Bevölkerung in abgelegenen Regionen den Zugang zu ihnen zu erleichtern. Nicht zuletzt benötigen NMRI-Mitarbeitende in Post-Konfliktgesellschaften solide Kenntnisse zu dem jeweiligen Konflikt, um ihre Arbeit, inklusive der zu Einzelfällen, entsprechend konfliktensibel auszurichten.

Die NMRI in Georgien erhielt nach den Wahlen von 2012 tausende Beschwerden, die mit den Menschenrechtsverletzungen unter dem vorangegangenen Regime in Verbindung standen, darunter unrechtmäßiger Freiheitsentzug, Misshandlung während der Untersuchungshaft, Enteignungen sowie andere illegale Handlungen von Amtsträger\_innen, zum Beispiel Geldwäsche.<sup>24</sup> Im Jahr 2013 lagen der NMRI 40 Beschwerden über Misshandlung durch die Polizei bei der Festnahme vor. Sie forderte die Regierung auf, in den entsprechenden Haftzentren präventive Maßnahmen zu treffen und die Vorfälle unverzüglich zu untersuchen. In einigen

Fällen hat die Staatsanwaltschaft keine Beweise für die Misshandlung finden können, in anderen wurden die Untersuchungen verschleppt. Die NMRI überwachte den Fortgang der Beschwerden kontinuierlich und monierte, dass Fälle oft nicht verfolgt werden oder Gerichtsurteile nicht der Schwere der Tat entsprechen, zum Beispiel bei Fällen von Folter.<sup>25</sup> Daraufhin empfahl der UN-Menschenrechtsausschuss Georgien, ein unabhängiges Gremium einzusetzen, das mutmaßliches Fehlverhalten der Polizei untersuchen soll, einschließlich Folter und Misshandlung.<sup>26</sup>

Das Beispiel Georgien verdeutlicht die Zwickmühle, in der NMRI hinsichtlich Einzelfälle generell stecken und in Post-Konfliktsituationen besonders. NMRI können keine bindenden Entscheidungen treffen,<sup>27</sup> sondern Fälle nur untersuchen und dann an die Exekutive oder Judikative weiterreichen. Wenn letztere keinen Willen oder keine Kapazität haben, Einzelfälle und systemische Verstöße zu ahnden, bleibt NMRI nur ihre "soft power": Sie müssen ihre Stimme hörbar machen, ihre Berichterstattung und Nachverfolgung aufrechterhalten und nationale und internationale Unterstützerkreise aufbauen. Insgesamt wird kontrovers debattiert, was wirksamer ist: die Zuständigkeit einer NMRI zu erweitern, damit sie zu Themen der Übergangsjustiz arbeiten kann, oder separate und spezialisierte Institutionen mit entsprechenden Vollmachten einzusetzen. Die gleiche Diskussion wird zum Menschenrechtsschutz insgesamt geführt,<sup>28</sup> wie die Empfehlung des UN-Menschenrechtsausschusses an Georgien zeigt. Zu bedenken ist dabei, dass mit einer Vielzahl von Institutionen mit gegebenenfalls jeweils eigenen Beschwerdemöglichkeiten die Transparenz leiden kann. Für die Bevölkerung sind die unterschiedlichen Rollen und Funktionen, die eine Wahrheitskommission, ein nationaler Sondergerichtshof, eine nationale Untersuchungsbehörde oder eine Behörde für Entschädigungen haben, mitunter schwer zu unterscheiden. Dies erschwert nicht zuletzt den Zugang zu Beschwerdemöglichkeiten.<sup>29</sup> Auch gibt es keinen Beleg dafür, dass spezialisierte Institutionen nicht den gleichen Schwierigkeiten begegnen wie NMRI. Insgesamt gibt es also keine Blaupause, ob nun eine oder viele Institutionen für die Übergangsjustiz und den Menschenrechtsschutz wirksamer sind; die Frage muss immer im Kontext des jeweiligen Landes beantwortet werden.

## Ausblick

NMRI leisten weltweit wichtige Beiträge, Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit und ihre anhaltenden negativen Wirkungen zu bearbeiten. Sie alle treffen auf bestimmte Herausforderungen, die sie selbst und auch diejenigen, die eine NMRI einrichten beziehungsweise für eine Übergangsjustiz einsetzen wollen, sorgfältig bedenken müssen.

Die Frage der Legitimität einer NMRI spielt in einem post-autitären oder Post-Konflikt-Kontext eine besonders wichtige Rolle. Existierte die NMRI schon vor und während eines Konfliktes und wurde sie als parteiisch wahrgenommen, kann es geboten sein, Funktionen der Übergangsjustiz auf andere, neue Institutionen zu übertragen. War die NMRI hingegen auch während eines Konflikts oder unter einem vorangegangenen autoritären Regime unabhängig und füllte ihr Mandat aus, kann sie durch Übernahme von Funktionen der Übergangsjustiz nicht nur gestärkt werden, sondern auch ihre Expertise zu Menschenrechten, die entsprechenden Arbeitsweisen sowie ihre Unabhängigkeit miteinbringen.

Viele Friedens- oder Transitionsabkommen sehen eine wichtige Rolle für NMRI bei der Umsetzung der entsprechenden sozialen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Ziele vor, geben ihnen aber weder die institutionellen und finanziellen Möglichkeiten noch die Befugnisse an die Hand, diese Rolle auch auszufüllen. Von dem Bestehen einer NMRI allein werden Menschenrechte nicht besser umgesetzt, auch wenn dies die Öffentlichkeit

oft erwartet. Eine NMRI muss mit solchen Erwartungen umgehen und aktiv kommunizieren, was sie realistisch leisten kann. Denn Erfolge von NMRI stellen sich nicht kurzfristig ein; eine Kultur der Menschenrechte in einer Gesellschaft zu verankern dauert vielmehr Generationen.

Wenn Prozesse der Übergangsjustiz zum Stillstand kommen und eine NMRI in ihnen eine wichtige Rolle gespielt hat, stellt das die NMRI gegebenenfalls vor Legitimitätsprobleme, wenn sie mit dem gescheiterten Prozess assoziiert wird. Diesem Risiko muss sich die NMRI bewusst sein und der Öffentlichkeit entsprechend vermitteln, dass sie als Institution nicht für die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen der Übergangsjustiz verantwortlich sein kann.

Bei allem Engagement von NMRI in Post-Konflikt-Situationen bleibt das Mandat von NMRI immer ein menschenrechtliches. Damit gehören auch menschenrechtliche Problemlagen zum Mandat, die nicht vordergründig mit dem Gewaltkonflikt zu tun haben. NMRI brauchen also stets eine breite Perspektive auf alle Menschenrechte. So kann Diskriminierung bestimmter Gruppen die Ursache eines Konflikts oder auch dessen Ergebnis sein – beides muss die NMRI angehen. NMRI müssen daher die richtige Balance finden zwischen der Arbeit zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen in der Vergangenheit und dem Engagement zur Menschenrechtsförderung und Prävention aktueller und zukünftiger Menschenrechtsverletzungen.

- 1 Eine englische Langfassung dieser Publikation von Andrea Breslin und Anna Würth finden Sie hier: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/entwicklungspolitik/>
- 2 NANHRI (2014): The Role of National Human Rights Institutions in Conflict Management, Resolution and Peace Building, S. 32 ff. <http://www.nanhri.org/conflict-and-peace-building/> (abgerufen am 20.09.2016).
- 3 Für einen Überblick siehe: <http://ennhri.org/NMRI-operating-in-conflict-and-post-conflict-situations>; und die Kiew Erklärung von 2015. [http://ennhri.org/IMG/pdf/the\\_kyiv\\_declarati-on.pdf](http://ennhri.org/IMG/pdf/the_kyiv_declarati-on.pdf) (abgerufen am 16.09.2016).
- 4 Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles). Adopted by GA Res 48/134 of 20 December 1993, Ziffer 1-2.
- 5 Sub-Committee on Accreditation (SCA): General Observations (2013), General Observation 2.6 (eigene Übersetzung). <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20GENERAL%20OBSERVATIONS%20ENGLISH.pdf> (abgerufen am 16.09.2016).
- 6 ebd.
- 7 Als Übergangsjustiz (transitional justice) wird eine Reihe von Maßnahmen und Institutionen bezeichnet, die einer Gesellschaft hilft, massive Menschenrechtsverletzungen, die in der Regel in einem Gewaltkonflikt oder einer Diktatur begangen werden, anzuerkennen, aufzuarbeiten und zu ahnden. Dazu gehören gerichtliche Strafverfolgung, Wahrheitskommissionen, Entschädigungen, Versöhnungsarbeit etc. Einen Überblick über Erfahrungen und Diskussionen gibt: Zupan, Natascha (2016): Vergangenheitsarbeit. <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54742/vergangenheitsarbeit>; Haider, Huma (2016): Transitional justice: Topic guide. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham. <http://www.gsdr.org/topic-guides/transitional-justice/>; Mensa-Bonsu, Henrietta J.A.N. (2013): Keine einfachen Antworten. In: E+Z. <https://www.dandc.eu/de/article/schwere-fragen-ohne-eindeutige-antworten-die-dilemmata-der-uebergangsjustiz> (abgerufen am 24.09.2016).
- 8 Parlevliet, Michelle (2006): National Human Rights Institutions and Peace Agreements: Establishing National Institutions in Divided Societies, International Council on Human Rights Policy, S. 8.
- 9 UNDP / OHCHR (2010): Tool Kit for Collaboration with National Human Rights Institutions, p. 47. <https://www.unssc.org/home/undp-ohchr-toolkit-collaboration-national-human-rights-institutions> (abgerufen am 16.09.2016).
- 10 UNDP / OHCHR (2010), S. 47.
- 11 OHCHR (2010): National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities, S. 146. [www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf) (abgerufen am 16.09.2016).
- 12 Siehe zum Beispiel zu Uganda: Wielders, Iris / Lorna Juliet Amutjojo (2012): Final Evaluation Report of UN Peacebuilding Fund programmes in Acholiland, Northern Uganda. [www.unpb.org/docs/Uganda-2012.pdf](http://www.unpb.org/docs/Uganda-2012.pdf) (abgerufen am 16.09.2016); siehe SCA (2013): General Observation 1.10. sowie zu den NMRI in Afghanistan und Dänemark: ICC-SCA Report and Recommendation of the Session of the Sub-Committee on Accreditation, 18-22 November 2013, p. 18; ICC-SCA Report and Recommendation of the Session of the Sub-Committee on Accreditation, 22-26 October 2007, p. 3-4. <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/SCA-Reports.aspx> (abgerufen am 16.09.2016).
- 13 Der Unterausschuss des Internationalen Dachverbandes der NMRI, der für die Akkreditierung von NMRI zuständig ist, definiert Menschenrechtsförderung als "die Funktionen, die danach streben, dass eine Gesellschaft entsteht, in der Menschenrechte breitenwirksam verstanden und geachtet werden. Dazu können Bildung, Trainings, Beratungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit gehören." Eigene Übersetzung, SCA General Observations (2013), General Observation 1.2, Fußnote 6. See also OHCHR (2010), S. 55 ff.
- 14 Gossman, Patricia (2013): Documentation and Transitional Justice in Afghanistan, United States Institute for Peace, S. 6. <http://www.usip.org/publications/documentation-and-transitional-justice-in-afghanistan> (abgerufen am 16.09.2016).
- 15 SCA (2013): General Observation 1.2 (eigene Übersetzung).
- 16 Siehe die Jahresberichte der georgischen NMRI <http://www.ombudsman.ge/en/reports/saqmianobis-angarishebi> und <http://www.ombudsman.ge/en/reports/specialuri-angarishebi/the-report-of-the-national-preventive-mechanism-2015.page> (abgerufen am 26.09.2016).
- 17 Open Society Georgia Foundation (2014): Crime and Excessive Punishment: The Prevalence and Causes of Human Rights Abuse in Georgia's Prisons. Tbilisi, S. 11. [https://www.osgf.ge/files/2015/Publication/Final\\_Report\\_ENG.pdf](https://www.osgf.ge/files/2015/Publication/Final_Report_ENG.pdf) (abgerufen am 05.10.2016).
- 18 Human Rights Council (2015): Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Georgia, Juan E. Méndez, A/HRC/31/57/Add.3, Ziffer 26-29.
- 19 The Public Defender of Georgia (2014): Activity Report 2014. S. 1-2. <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/2/2175.pdf> (abgerufen am 05.10.2016).
- 20 Siehe Abschluss-Communiqué des internationalen Dachverbandes der NMRI (GANHRI) im März 2016. <http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/GeneralMeeting/29/Meeting%20Documents/ICC29%20closing%20Statement%20FINAL.pdf> sowie die "Belgrade Declaration 2015" von 32 NMRI und Ombudspersonen, hauptsächlich aus Europa. <http://nhri.ohchr.org/EN/News/Lists/News/DispForm.aspx?ID=207&ContentTypeId=0x0104006A3D2D731523E24B9C932DE5D6E5EDFF> (abgerufen am 26.09.2016).
- 21 Gossman (2013), S. 2, 5.
- 22 Gossman (2013), S. 6; Tag: Afghanistan Independent Human Rights Commission <https://www.afghanistan-analysts.org/tag/afghanistan-independent-human-rights-commission/> sowie ANNI / CSHRN (2014): Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC), Stakeholders' Submission to the International Coordinating Committee, Sub-Committee on Accreditation, 30 June 2014, S. 2. <https://www.forum-asia.org/uploads/Submissions/AIHRC-ICC-SCA.pdf> (abgerufen am 26.09.2016).
- 23 Linos, Katerina / Pegram, Tom (2015): Interrogating form and function: Designing effective national human rights institutions. The Danish Institute for Human Rights, S. 29-31. <http://www.humanrights.dk/publications/interrogating-form-function-designing-effective-national-human-rights-institutions> (abgerufen am 16.09.2016).
- 24 Hammarberg, Thomas (2013): Georgia in Transition: Report on the Human Rights Dimension, Background, Steps Taken and Remaining Challenges, S. 6.
- 25 PDO (2014): Written submission to the 111th Session of the Human Rights Committee, S. 8-9. [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/GEO/INT\\_CCPR\\_NHS\\_GEO\\_17474\\_E.doc](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/GEO/INT_CCPR_NHS_GEO_17474_E.doc) (abgerufen am 16.09.2016).



- 26 Human Rights Committee (2014): Concluding Observations on Georgia, UN Doc CCPR/C/GEO/CO/4, Ziffer 12.
- 27 Mit Ausnahme einiger weniger NMRI, unter ihnen die in Uganda: siehe Linos / Pegram (2015), S. 32.
- 28 Siehe Carver, Richard (2011): One NHRI or Many? Lessons from the European Experience. Journal of Human Rights Practice 3.1, S. 16.
- 29 Siehe zum Beispiel den Bericht zu Tunesien, in dem der UN-Sonderberichterstatter empfiehlt, ein neues Gremium zur Koordination aller Mechanismen der tunesischen Übergangsjustiz zu schaffen: Human Rights Council (2013): Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. UN Doc A/HRC/24/42/Add.1, Ziffer 88.

---

## Impressum

Information Nr. 6 | März 2017 | ISSN 2509-9493 (online)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017

AUTORIN: Anna Würth

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.